LES DROITS DE LA PERSONNE DANS LA VILLE ET LA CHARTE MONTRÉALAISE DES DROITS ET RESPONSABILITÉS

Patrick Champagne
Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
Juin 2004

SYNTHÈSE

Depuis l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* en 1948, la reconnaissance des droits et libertés de la personne s'est graduellement régionalisée. Pays et régions ont peu à peu entériné ces principes, comme en témoigne l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*. Depuis quelques années, on assiste à un cautionnement formel de ces principes par plusieurs gouvernements locaux. Au Québec, la Ville de Montréal a conclu récemment une période de consultation de ses citoyens à propos d'un projet de *Charte montréalaise des droits et responsabilités*.

Cette fiche décrit d'abord brièvement le cadre local et international dans lequel la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* s'inscrit. Elle présente ensuite les grandes lignes de la charte et propose, enfin, quelques commentaires.

Les droits de la personne dans la ville

À première vue, l'élaboration d'une charte locale des droits et libertés peut sembler inutile étant donné que les administrations locales de la plupart des pays occidentaux sont tenues de respecter les engagements pris par leurs gouvernements nationaux. D'ailleurs, les municipalités du Québec sont soumises aux chartes canadienne et québécoise des droits et libertés, loi constitutionnelle dans le premier cas et loi fondamentale[1] dans le second. En ce sens, plusieurs mécanismes déjà mis de l'avant par les municipalités soutiennent les valeurs et principes avancés par ces chartes. Par exemple, depuis 2002 à Montréal et plus récemment à Québec, un bureau de l'ombudsman reçoit les plaintes des citoyens qui se sentent lésés par une action ou par l'absence d'action de l'administration municipale.

Indirectement, certaines politiques ou mesures soutiennent également les principes des chartes, tels que des politiques d'assistance pour les personnes handicapées ou âgées, des déclarations de services aux citoyens qui condamnent toute forme de discrimination ou encore des politiques contre le harcèlement.

---

[1] La Charte des droits et libertés de la personne « est une loi est dite "fondamentale" car aucune disposition d'une autre loi ne peut être contraire à certains droits qui y sont énoncés, soit les droits fondamentaux, les droits politiques, les droits judiciaires et le droit à l'égalité » (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (http://www.cdpdj.qc.ca).

Toutefois, ici comme ailleurs dans le monde, les chartes nationales englobent l'ensemble des droits et libertés. Elles évitent volontairement d'être trop spécifiques. Or, les responsabilités des administrations locales sont généralement bien délimitées et tendent, depuis quelques années, à se diversifier. Bon nombre de ces administrations ont récemment ressenti le besoin de poser un engagement plus concret en matière des droits de la personne. Ces engagements se sont traduits par l'adaptation des chartes aux réalités des administrations locales, en se concentrant plus spécifiquement sur les enjeux locaux et en actualisant leur contenu en fonction de nouvelles préoccupations apparues depuis 1948.

Les Chartes des droits de l'homme dans la ville

En octobre 1998 à Barcelone, dans le cadre du 50e anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* des Nations Unies, les maires de 41 villes européennes (Belgique, Irlande du Nord, Allemagne, France, Espagne, Suisse, Grande-Bretagne, Italie, Pologne, Suède, Slovénie) ont adopté l'« Engagement des villes pour les droits de l'homme ». Cet engagement a ensuite été renforcé, le 18 mai 2000, par l'adoption de la *Charte européenne des droits de l'homme dans la ville*.

Selon les auteurs de la charte européenne, celle-ci repose sur l'idée que la ville est le berceau des droits de l'homme, le milieu où ils se vivent au jour le jour, mais aussi l'espace où apparaissent l'exclusion sociale et l'injustice. La charte vise à rendre plus effectifs et précis les droits reconnus au citoyen. En ce sens, elle modernise les principes véhiculés par la Déclaration universelle en considérant tout particulièrement les nouvelles réalités de la globalisation, les enjeux culturels et interculturels, le développement durable, l'urbanisation croissante et la protection des droits des générations futures.

On retrouve, parmi la trentaine de droits énoncés, le droit à l'information, le droit à un urbanisme harmonieux ainsi que le droit à la circulation et à la tranquillité dans la ville. Dans le respect du principe d'égalité, la charte européenne recherche également un accroissement de la conscience politique et de la participation de tous les habitants.

Plusieurs échos à la démarche européenne se sont depuis fait entendre au Québec. Certains maires ont publiquement fait valoir leur intérêt pour de telles chartes alors que des groupes sociaux et communautaires pressent l'administration de leur municipalité d'étudier la possibilité d'en adopter une. C'est toutefois à Montréal que les travaux dans ce domaine sont les plus avancés.

La *Charte montréalaise des droits et responsabilités*

L'amorce officielle des travaux relatifs à la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* remonte à 2002, année qui a offert plusieurs tribunes aux Montréalais. Outre les consultations officielles de la Ville par l'entremise des sommets thématiques, des sommets d'arrondissement et du sommet de Montréal, un sommet « populaire » mis sur pied par un regroupement d'organismes communautaires et d'universitaires – le 2e Sommet des citoyen(ne)s sur l'avenir de Montréal

(http://www.eco-urb.uqam.ca/sommet2/) – a permis à ceux-ci de confronter leurs idées et de préparer leurs revendications. L'un des ateliers tenus à ce sommet était consacré à une charte des droits et responsabilités. Le concept a ensuite été repris lors des différents sommets de la Ville de Montréal, durant les ateliers qui abordaient le thème de la démocratie.

À la suite des diverses consultations, le conseil municipal a lancé un chantier de réflexion sur la démocratie, chargé d'étudier les avantages et les inconvénients d'une telle charte. Composée d'acteurs de différents milieux, l'équipe de travail a entamé ses activités en s'inspirant de la *Charte européenne des droits de l'homme dans la ville* et en consultant la Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse, pour éviter d'empiéter sur les responsabilités de la charte québécoise. Le 10 décembre 2003, le maire Gérald Tremblay déposait, pour consultation publique, une proposition de *Charte montréalaise des droits et responsabilités*. Cette consultation, terminée depuis le 13 avril 2004, s'est tenue sous l'égide de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) qui déposera sous peu son rapport. Si les conclusions sont favorables et si l'administration municipale adopte la charte, elle deviendra la première ville en Amérique du Nord à disposer d'un tel outil.

À l'instar des différentes chartes existantes, le texte de la Charte montréalaise condamne toute forme de discrimination en se fondant sur un ensemble de principes et de valeurs dont le respect de la différence, la tolérance, l'égalité et la paix.

De manière à mieux s'adapter aux responsabilités spécifiques de la Ville, le texte de la charte évite de traiter d'enjeux qui ne la concernent pas, comme les soins de santé ou l'éducation. En revanche, elle en introduit de nouveaux, tel le renforcement de la démocratie et de la participation citoyenne dans les affaires de la Ville. De plus, elle explicite certains droits déjà présents dans les autres chartes. Par exemple, les droits environnementaux sont précisés par les notions de développement durable, de qualité de l'air, de l'eau et des sols ou de nuisances comme le bruit et la circulation. On y précise même que l'accès piétonnier sécuritaire des citoyens à leur domicile fait partie des droits environnementaux des citoyens.

Les droits et responsabilités

Six grands thèmes de la vie municipale regroupent l'intégralité des droits et responsabilités abordés dans la Charte montréalaise :

- Vie démocratique;
- Vie économique et sociale;
- Vie culturelle;
- Environnement et développement durable;
- Sécurité physique;
- Services municipaux.

Chacune des thématiques présente d'abord les droits qui y sont associés et établit ensuite les responsabilités du citoyen qui y sont liées. On présente enfin les engagements de la Ville qui encourageront le respect de ce droit.

Sans contredit, l'élément le plus novateur de la charte se rapporte à l'introduction de ces « responsabilités du citoyen » pour chacun des thèmes abordés. En un mot, cette responsabilité se résume à ce que le citoyen fasse un effort minimal pour mériter de ce droit. À titre d'exemple, voici les droits et responsabilités au chapitre de la Vie culturelle tels qu'ils sont énoncés : « Les citoyens et les citoyennes jouissent de droits culturels et participent, avec l'administration municipale, à un effort collectif visant à assurer la jouissance de tels droits. »

Pour leur part, les engagements de la Ville sont très détaillés et traduisent bien l'esprit du droit promu dans chaque thématique. Ils se résument ainsi :

- Vie démocratique

  Pour favoriser la participation des citoyens aux affaires de la Ville, celle-ci s'engage à soutenir l'accessibilité à une information claire, à garantir des consultations transparentes et équitables, à promouvoir des valeurs civiques et même à fournir des lieux appropriés aux citoyens qui désirent se réunir pour discuter des affaires de la Ville.

- Vie économique et sociale

  Cette section de la charte appelle la Ville à assurer des droits économiques et sociaux minimaux pour les populations vulnérables (handicapés physiques ou mentaux, itinérants, personnes défavorisées…). De même, on y traite de certains enjeux particuliers tel l'accès à un logement salubre, à l'eau potable, au transport en commun, à des parcs sécuritaires et à des équipements collectifs.

- Vie culturelle

  La Ville s'engage à sauvegarder, protéger et garder accessible le patrimoine culturel, historique, architectural et naturel, ainsi que les lieux de promotion et de diffusion de la culture et de l'art.

- Environnement et développement durable

  En appuyant les fondements du développement durable, la Ville s'engage à faire respecter les droits environnementaux du citoyen, notamment en matière que qualité de l'air, de l'eau et des sols, mais également en matière de nuisances liées au bruit, au comportement irresponsable de certains citoyens et aux entraves des accès piétonniers.

- Sécurité physique

  La Ville s'engage à assurer la sécurité physique des citoyens dans l'ensemble de ses interventions.

- Services municipaux

  En dernier lieu, cette section vise à assurer une offre de service équitable et non discriminatoire sur l'ensemble de son territoire.

Conclusion

La Charte se conclut par un ensemble de dispositions relatives à sa portée, à son interprétation et à sa mise en œuvre. En spécifiant qu'elle implique l'ensemble de l'organisation municipale, elle précise les responsabilités de la Ville en matière de respect des droits et libertés et confère à l'Ombudsman la responsabilité de recevoir les plaintes de citoyens qui estiment être victimes d'une atteinte aux droits énoncés dans la charte. À la suite d'une plainte ou de son propre chef s'il constate une violation des droits des citoyens, la charte confère également à l'ombudsman le pouvoir d'interpréter les règlements municipaux et d'instaurer des enquêtes. Chaque année, il soumet au conseil municipal un rapport de ses activités à l'intérieur duquel il peut faire toute recommandation qu'il juge à propos.

COMMENTAIRES

La *Charte montréalaise des droits et responsabilités* n'a pas le statut de loi fondamentale comme les chartes canadiennes et québécoises. La municipalité n'est pas, de toute façon, habilitée à adopter une charte à effet obligatoire, c'est-à-dire qui peut entraîner des sanctions de la part des tribunaux.

Même si elle n'a pas de valeur juridique, la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, une fois adoptée par l'Administration de Montréal, représente un engagement politique – les grandes valeurs auxquelles la ville adhère – auquel le citoyen et l'ombudsman peuvent se référer. Aussi, elle renforce les moyens de l'ombudsman, qui lui dispose d'un statut juridique. D'ailleurs, l'octroi à l'ombudsman de la responsabilité de faire respecter les engagements enchâssés dans la charte montréalaise la distingue de sa cousine européenne. Cette dernière ne propose effectivement aucun mécanisme de mise en oeuvre ou de suivi qui assurerait le respect des engagements.

Lorsqu'on la compare à la Charte européenne, qui l'a fortement influencée, on note aussi que la Charte montréalaise est mieux adaptée aux besoins et responsabilités spécifiques de la Ville. En effet, de par son champ d'action continental, la *Charte européenne des droits de l'homme dans la ville* embrasse un large éventail de droits qui ne sont pas toujours sous la responsabilité des villes qui l'ont adoptée. Les droits en matière d'éducation et de santé, par exemple, ne sont pas toujours de responsabilité des gouvernements locaux et peuvent, comme au Québec, relever de gouvernements régionaux ou nationaux et être défendus par d'autres chartes.

Par rapport aux chartes canadienne et québécoise, la thématique de la démocratie participative est pour sa part un élément novateur de la charte montréalaise. En effet, les chartes canadienne et québécoise n'identifient pas directement les droits des citoyens à participer à la gestion de leurs gouvernements. La Charte montréalaise n'expose pas seulement le droit des citoyens à participer, mais propose des pratiques qui assureront une participation efficace de tous les citoyens dans le processus démocratique.

Enfin, il est manifeste que comparativement aux droits et aux engagements de la Ville, la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* expose moins en détail les responsabilités du citoyen. Force est cependant d'admettre que la charte est la première à incorporer cette notion de contrepartie aux droits. Il sera intéressant de voir comment, dans la pratique, la mesure de cette contrepartie s'opérera.

RÉFÉRENCES

La Charte montréalaise des droits et responsabilités
http://www2.ville.montreal.qc.ca/asurveiller/pdf/charte_montrealaise.pdf
(7 juin 2004)

La Charte européenne des droits de l'homme dans la ville
http://www.droitshumains.org/Europe/Images/charte_europ_ddh_ville.pdf
(7 juin 2004)

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.
(http://www.cdpdj.qc.ca)
(7 juin 2004)

L'Europe des droits de l'Homme.
(http://www.droitshumains.org/Europe/Eng_Barcel.htm)
(7 juin 2004)

La Ligue des droits et libertés du Saguenay-Lac-Saint-Jean.
(http://www.ldl-saglac.com)
(7 juin 2004)

L'Office de consultation publique de Montréal.
(http://www.ville.montreal.qc.ca/ldvdm/jsp/ocpm/ocpm.jsp)
(7 juin 2004)

La Société de développement communautaire de Montréal.
(http://www.urbanecology.net/French-version/homesodecm/indexsodecm.html)
(7 juin 2004)

La Ville de Montréal.
(http://www2.ville.montreal.qc.ca)
(7 juin 2004)